

# התכנון והפיתוח של ציר הגבעות

## פרופ' אלישע אפרת

הרעיון לפתח את ציר הגבעות שלרגלי ההרים בגליל המערבי, בשומרון וביהודה ראשיתו בשנות ה-70, כאשר גורמי התכנון במדינה חיפשו דרכים להעברת משקל הפיתוח אל מזרחו של מישור החוף, על מנת להפחית בכך את עומס הפעילות הכלכלית והיישובית לאורך מערבו ומרכזו וליצור רצף של יישובים יהודיים באזור זה לשם חיזוק הנוכחות היהודית בו. פיתוח ציר הגבעות אמור היה להתבצע על-ידי הקמת ערים ומוקדי תעסוקה חדשים משני צדיו של כביש ארצי חדש שתוכנן להיסלל במזרחו של המישור, בציר באר שבע - בית שמש - לוד - ראש העין - צומת אליקים ולסייע, כאמור, בהטיית הפיתוח מזרחה. כמו הרבה תוכניות רעיוניות, כן גם תוכנית זו לא הגיעה לידי הגשמה ונותרה במשך שנים רבות כ"תוכנית מגירה". לאחרונה היא עלתה שוב על הפרק, וזאת עם גבור העלייה מחבר העמים והצורך הדחוף בבניית מגורים לעולים בהיקף רחב ובזמן קצר. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לאמץ עקרונות תוכנית זו ולהמליץ בפני הממשלה לרכז את הפיתוח והבינוי בארבעה מוקדים עירוניים: מודיעין, ראש העין, כוכב יאיר וחריש. אשר ליישובים האחרים הומלץ להתאים את גידולם לפי התוכנית הארצית לקליטת מיליון עולים בחמש השנים הקרובות. ועדת השרים לעניני עלייה החליטה לאשר את התוכנית ולהקים ועדת היגוי משותפת לצורך תכנון ופיתוח ההתיישבות, המסחר והתעשייה לאורך ציר הגבעות. היתה סברה, שאילו הפיתוח המיידים מצד אחד ונטיית רוב העולים להשתקע במרכז הארץ מצד שני, עשויים לזרז את הגשמת רעיון פיתוח גבעות המזרח על-ידי הקמתם של פרברים חדשים לאורך ציר הגבעות, שיימצאו לא-הרחק ממרכזי האוכלוסייה הוותיקים, וזאת במסגרת תוכנית משרד הבינוי והשיכון, שכונתה "תוכנית הכוכבים".

ואכן, נמצאות בהכנה, מאז ראשית 1991, תוכניות מפורטות להקמתם של יישובים חדשים ואזורי תעשייה נלווים בציר הגבעות, הבאות להשלים בעיקר את התכנון הכולל של מחוז המרכז. זאת, בין היתר, על-ידי משיכת אוכלוסייה ומקורות תעסוקה כלכליים אל שולי המחוז ועיבוי ההתיישבות ממערבו של ה"קו הירוק"; על-ידי יצירת אפיק להעברת לחצי התחבורה באגד הערים תל-אביב וסביבותיו; וכן על-ידי הגברת ריכוזי אוכלוסייה יהודיים באזור זה אשר בו מהווה האוכלוסייה הערבית רוב מוחלט.

### מגמות התוכנית

רצועת התכנון והפיתוח במסגרת ציר הגבעות משתרעת לאורך כ-75 ק"מ ולרוחב כ-15 ק"מ, מנחל עירון בצפון-מזרח ועד לחבל מודיעין בדרום, ומן ה"קו הירוק" במזרח עד למישור החוף במערב. האוכלוסייה הקיימת באזור מנתה ב-1990 כ-137 אלף נפש, מהם כ-103 אלף ערבים (75%) (למ"ס, 1991). בשנת 1995 אמורה האוכלוסייה היהודית באזור זה למנות 217 אלף נפש (64%) והאוכלוסייה הערבית - 124 אלף נפש (36%). בשלב ב' אמורים להתגורר בציר הגבעות 440 אלף נפש, מהם 265 אלף נפש ביישובים המתוכננים, 40 אלף בקיבוצים ובמושבים, וכ-135 אלף נפש ביישובים הערביים. בשלב ג' מיעדת התוכנית לציר הגבעות 550 אלף נפש, מתוכם 393 אלף יהודים (71.4%) ו-162 אלף ערבים (28.6%) (אלגזי, 1992). ניתן לחלק את תחום התוכנית לארבע יחידות משנה המציננות את אזורי התכנון, השתייכותם המינהלית והיישובים היהודיים והערביים הקיימים והמוצעים.

## לוח 1: חלוקת-מישנה מינהלית של ציר הגבעות

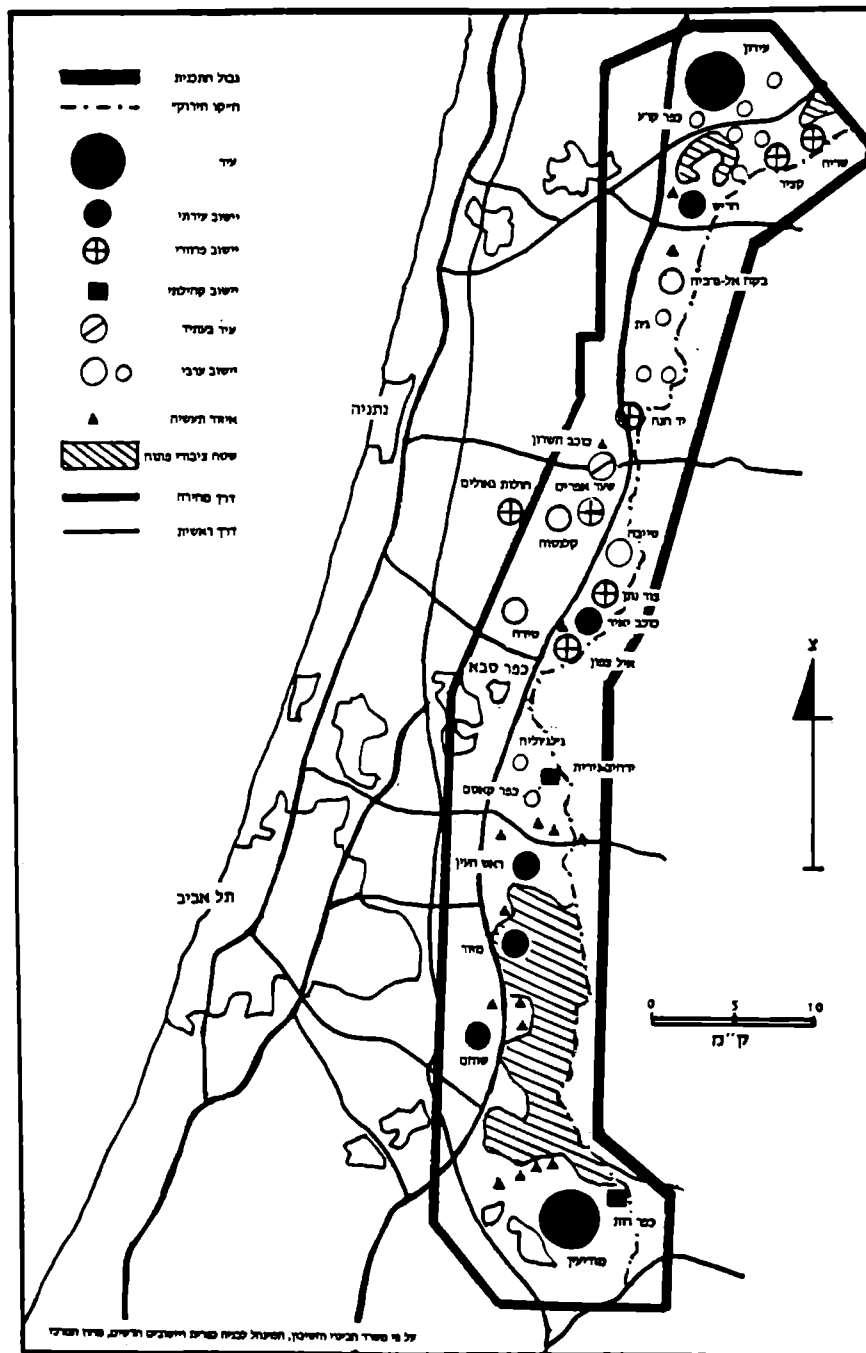
אזור תכנון	השתייכות מינהלית	יישובים מתוכננים והרחבת קיימים	יישובים ערביים
מודיעין	נפת רמלה מ"א מודיעין	כפר רות, מודיעין שוהם	
שרון דרומי	נפת פ"ת מ"א דרום השרון	מזור, ראש העין, ירחיב-נירית, איל צפון, צור נתן	כפר קאסם, כפר ברא גילגוליה
שרון צפוני	נפת השרון מ"א לב השרון מ"א עמק חפר	חולות גאולים שער אפרים יד חנה	טייבה, טירה קלנסוה, זמר
עירון	נפת חדרה מ"א מנשה	חריש, קציר שריה	גית, בקה אל- גרבייה, מיסר, ברטעה, ערעה אום אל-קוטוף כפר קרע

מקור: משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.

מטרות התוכנית, כפי שגובשו בשעתן על-ידי משרד הבינוי והשיכון היו, בין היתר, יצירת רצף התיישבותי בציר הגבעות לאורך כביש מספר 6 המתוכנן במגמה לעבות את ההתיישבות באזור בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין ולהקים בשלב ראשון 12 מוקדי התיישבות בהיקף של 28 אלף יחידות דיור; יצירת מסגרת יישובית מסיבית לאורך ה"קו הירוק", שתתפקד כמערכת אזורית כוללת המשלבת אתרי מגורים, תעסוקה, תעשייה, מסחר, שירותים, תחבורה, נופש ומערכות תשתית; הקלת העומס מעל המערכת היישובית החופית הקיימת, שבה שוררת תחרות מיקום חריפה על שימושי קרקע מנוגדים; שילוב המערכת החדשה של ציר הגבעות במערכת החופית האינטגרטיבית הקיימת; הכנת פתרונות דיור לעולים חדשים, זוגות צעירים וותיקים כחלק מתוכנית הממשלה לקליטת עלייה והגברת היצע הדיור; והקמת תשתית קהילתית מעורבת של עולים חדשים וישראלים במגמה ליצור רקע מתאים למיזוג העלייה וקליטתה.

בתוכנית האזור מוצעות שתי ערים חדשות, מודיעין בדרום ועירון בצפון. ביניהן ומשני צדדיו של כביש מספר 6 מוצעים כמה יישובים עירוניים קטנים יותר כשוהם, מזור, ראש העין המורחבת, כוכב יאיר וחריש. כיישובים פרבריים ניתן למנות בתוכנית את שריה וקציר בהרי אמיר; את יד חנה, שער אפרים, צור נתן, חולות גאולים ואיל צפון במרכזו של הציר; ויישובים קהילתיים ככפר רות בחבל מודיעין, ירחיב-נירית וכוכב השרון במרכז. אזורי תעשייה נלווים ליישובים ומרכזי תעסוקה מופיעים בתוכנית מצפון לעיר מודיעין, ליד שוהם ומזור, בראש העין, באיל צפון, בצור נתן ובחריש. התוכנית גם תוחמת שטחים ירוקים ושטחי ציבור בין מודיעין ובין ראש העין וכן שטח ציבורי פתוח נוסף ברכס אמיר.

ציור 1: תוכנית פיתוח ציר הגבעות



אשר לעיקרי התוכנית, ניתן להוסיף, שהיא אמורה להציע באזור זה פתרונות דיור לכמאה אלף יהודים בשנים הקרובות, וזאת במסגרת מוקדי ההתיישבות החדשים בעלי הצביון העירוני, הפרברי והקהילתי, עקב היותם קרובים יחסית אל מרכז הארץ אמורים הם להימצא בזיקה ישירה אל מרכזי שירותים ותעסוקה קיימים בחלקים הוותיקים של מישור החוף ולהקל בכך על התערותם במרחב. על-פי התוכנית אמורים יישובים אלה לקבל בשלב ראשון את השירותים המוניציפליים מן המועצות האזוריות שבתחומיהן הם יוקמו ולאחר מכן עתידים הם לתפקד כרשויות עצמאיות. האכלוס של ציר הגבעות ייעשה הן ביישובים חדשים בני גודל שונה והן על-ידי הרחבתם של יישובים קיימים. התוכנית שואפת לשמר את הפוטנציאל החקלאי של היישובים הכפריים כמקור כלכלי ותעסוקתי; להרחיב את פוטנציאל הנופש והתיירות על ציר הגבעות; להגביל את פעילות המחצבות באזור ולצמצמה; להכפיל את שטחי היער; לטהר ולסלק שפכים ולשפר את איכות הסביבה; לפתח מערכת דרכים על מנת להבטיח את הנגישות ליישובים הקיימים והמתוכננים כשכביש מספר 6 יהווה ציר התנועה האורכי.

ההיבט הכלכלי והתעסוקתי יתבטא ביצירת מקומות עבודה בהיקף גדול לשם ביסוס מערך תעסוקתי עצמאי ובהנחה של קיום יוממות דו-כיוונית מן האזור למטרופולין של תל-אביב ולהיפך. יפותחו באזור מוקדי מסחר ושירותים שיתבססו על התנועה העוברת בכביש מספר 6, יוקמו תעשיות עתירות-ידע וכן יושם דגש על יצירת מקומות תעסוקה חדשים גם במגזר הערבי. בציר הגבעות אמורים להיוסד 14 אזורי תעשייה, שבהם יועסקו כ-75 אלף עובדים.

## האלטרנטיבות לפיתוח

הפיתוח התפקודי של ציר הגבעות אפשרי על-ידי השקעה מסיבית לשם גידול מואץ של האוכלוסייה, אך גם על-ידי פיתוח מתון יותר בהתאם למגמות הקיימות בתוכנית הארצית לתפרוסת אוכלוסין לקראת שבעה מיליון נפש בישראל. הפיתוח המרחבי של ציר הגבעות מאפשר, לעומת זאת, מספר אלטרנטיבות רב יותר, כגון: פיתוח מפוזר ביישובים פרבריים קטנים יחסית לאורך כל הציר; פיתוח מספר מוקדים עירוניים גדולים לאורך הציר ופיתוח מפוזר של יישובים פרבריים קטנים ביניהם; יצירת רצפים תיפקודיים של יישובים פרבריים במקומות שבהם לא ניתן ליצור רצף פיסי של פיתוח עירוני; התרחבות מזרחית מסיבית של מטרופולין תל-אביב ושילוב של שטחים לפיתוח מוקדי תעסוקה לאורך הציר; ופיתוח מאוזן לאורך ציר הגבעות בהתחשב במגבלות זמינות הקרקע.

מבין האלטרנטיבות התיפקודיות והמרחביות, נבחרה על-ידי המתכננים אלטרנטיבה משולבת הדוגלת בפיתוח מתון של האזור במסגרת תוכניות קיימות. נקבע, כי מרבית הפיתוח הנוסף המוצע בציר הגבעות ירוכז ביישובים עירוניים גדולים ובינוניים אשר בשילוב עם ה"כוכבים" המתוכננים ייצרו ציר פיתוח עירוני מגובש. במסגרת אלטרנטיבה מועדפת זו אמורה, למשל, העיר מודיעין להגיע לכ-160 אלף נפש, אוכלוסיית ראש העין תוכפל בהשוואה ליעדה המקורי ותגיע ל-50,000 נפש, היישוב הפרברי המוצע חריש בפתח נחל עירון יגדל ל-35,000 נפש, ומכלול השכונות המרכיבות את כוכב יאיר יפותח במסגרת של יישוב פרברי גדול ויגיע לכ-20,000 נפש.

ברור הוא, שהמגבלות העיקריות הכרוכות באלטרנטיבה שנבחרה הן: אי-הוודאות הקיימת ביחס לקצב והיקף גידול האוכלוסייה בעתיד, ובמיוחד בתל-אביב והמרכז; אי-הוודאות הפוליטית הקיימת ביחס למעמדו של "הקו הירוק"; אי-הוודאות הקיימת ביחס לשינויי הייעוד של קרקע חקלאית בהיקף נרחב הנדרש להגשמת תוכנית זו; וכן אי-הוודאות הקיימת לגבי זמינות הקרקעות שצה"ל תופס כיום, שהן החיוניות לפיתוח.

## התוכנית במבחן המציאות

המטרה הלא-מוצהרת של מדינת ישראל בביצועה של תוכנית זו, היא למעשה קטיעת הרצף ההתיישבותי הערבי בצד המערבי של ה"קו הירוק", לאורך מזרחה של השרון, על-ידי הגברת ההתיישבות היהודית לאורכו. מטרה נוספת הנראית לעין היא מחיקתו למעשה של ה"קו הירוק", בעיקר בקטע שבין עמק עירון בצפון לחבל מודיעין בדרום, כדי לקיים הלכה למעשה רצף טריטוריאלי יהודי בין מדינת ישראל ובין שטחי יהודה ושומרון. לשתי מטרות אלה יש היבטים גיאוגרפיים ודימוגרפיים כאחד.

ברצועת היעד להתיישבות מסיבית בציר הגבעות מתגוררים כיום, בכ-20 יישובים עירוניים וכפריים בגדלים שונים, כ-103,000 ערבים. ברצועה זו נמצאת העיר אום-אל-פחם עם כ-25,400 נפש, אשר בשנת 2000 תכפיל את עצמה, העיר טייבה - עם 21,200 נפש, טירה - עם 13,700 נפש, וכן כפרים גדולים כבקה אל-גרבייה, כפר קאסם, ערעה, קלסווה וכפר קרע. בתוך רצועה זו, ברוחב קילומטרים ספורים, שוכנים כ-40 יישובים יהודיים, בין מי-עמי בצפון למודיעין בדרום, המאכלסים כ-34,000 נפש בלבד. יש גם לזכור, שלפנים היווה צפונו ומרכזו של אזור זה חלק בלתי נפרד משומרון, אך הוא נותר בשטח מדינת ישראל בעקבות הסכמי שביתת הנשק עם ממלכת ירדן והתווייתו הסופית של ה"קו הירוק" בשנת 1949.

באזור זה יושבת כיום אוכלוסייה ערבית חקלאית במקורה ובעלת זיקה ישירה לניצול הקרקעות ועיבודן. היא רואה באדמתה סמל ומקור מחיה ומרחב הקיום היחידי שנוטר לה בארץ. עתה היא חוששת מן התוכנית אשר עלולה לגרום להפקעת קרקע חקלאית ערבית עבור היישובים היהודיים ולהפוך את האוכלוסייה הערבית מרוב למיעוט. זו אוכלוסייה ערבית-ישראלית מאז קום המדינה, שלא הערימה בעיות מיוחדות על השלטונות, אולם היא חיה בהרגשת קיפוח והתעלמות מזכויותיה. יישוביה אינם זוכים לפיתוח ראוי ולהשקעות כפי שהדבר נעשה במגזר היהודי, ומעמד תושביה הוא כאזרחים מדרגה שנייה. אוכלוסייה זו עוברת עתה תהליכי עיור מהירים ורבים מועסקים אצל יהודים במישור החוף. האזור משמש כיום גם כשער-כניסה לערביי השטחים ומרכז לשיווק ולמסחר, בעיקר בערים טירה וטייבה. משום-מה רואה מדינת ישראל ברצועה זו סכנה דמוגרפית ופוליטית בעתיד, כנראה בשל זיקתה לאוכלוסיית השטחים מצד אחד וריבוייה הטבעי המהיר מצד שני. כן משרתת התוכנית את השיקול הבטחוני של תפיסת שטחים ואחזקתם ושטטושו של ה"קו הירוק". לפיכך ניתן לאמר שבנוסף על מגמות הפיתוח הקונסטרוקטיביות ומתן משקל להשקעות וליוזמת פיתוח לכיוון מזרח, פועלת התוכנית גם במטרה לערער את הרצף היישובי הערבי הוותיק ולתקוע טריזים במה שעלול להתפתח בעתיד ל"קדמת שומרון" בתוך מדינת ישראל. דבר זה עלול לפגוע ביחסים עם התושבים הערביים, שכן היישובים המתוכננים מיועדים לקום בלב אזור המאוכלס בצפיפות באוכלוסייה ערבית.

על רקע זה ניתן להתייחס אל תוכנית ציר הגבעות של משרד הבינוי והשיכון בכפל-ההתייחסות. ספק רב אם גם לאחר ביצוע התוכנית תגדל האוכלוסייה היהודית באזור זה יותר מן האוכלוסייה הערבית העולה עליה כיום פי שלושה. גם לא ברור מה טעם בהריסת המרקם הערבי הרצוף שנוטר במזרחה של השרון ומדוע נגזר על אוכלוסייה זו לשלם את המחיר באובדן קרקעותיה ובצמצום המרחב להתפתחותה.

מנקודת מבט תכנונית קשה לראות את ציר הגבעות כמרחב הומוגני הראוי לתכנון ולפיתוח מיוחדים. מבחינה תפקודית מהווה הוא מעין "חצר אחורית" של מישור החוף ואינו אטרקטיבי במיוחד. האזור חסר לחלוטין מקורות תעסוקה טבעיים והוא נשען במידה רבה על החלקים המפותחים יותר של מישור החוף והמטרופולין תל-אביב. אם יועד כבר לשמש כמקור משיכה לעולים ולמתיישבים ותיקים, הרי מן הראוי היה לפתח בחלקו הצפוני דווקא את חדרה, הזקוקה

לפיתוח תעסוקה על בסיס תשתית קיימת של מגורים ותעשייה, מאשר להקים את העיר החדשה עירון (גלינקא, 1992). בחלקו הדרומי של האזור נראית עדיפות של פיתוח לערים לוד ורמלה, שגם הן בעלות תשתית תעשייתית המשוועת להרחבה, מאשר מתן עדיפות לעיר החדשה מודיעין (אפרת, 1990). אוכלוסייה של 160 אלף הנפש, שעבורה אמורה העיר מודיעין להיבנות, יכולה להיקלט בהשקעה זולה יחסית במחוז המרכז, אם תלווה במדיניות של אבטחת מגורים ותעשיות מתוככמות לאוכלוסייה נוספת בגודל זה באזור.

מתוך נתוני משרד הפנים עולה, למשל, כי היישובים העירוניים בלבד של נפת פתח תקוה, כגבעת שמואל, גני תקוה, הוד השרון, יהוד, כפר סבא, פתח תקוה, ראש העין ורעננה, המונים כיום כ-310 אלף נפש, יכולים לגדול עד ל-348 אלף נפש עד לסוף העשור הנוכחי, ואילו קיבולת תוכניות המתאר שלהם מאפשרת איכלוס של כ-450 אלף נפש. נפת רמלה, למשל, ששלושת היישובים העירוניים שבה - באר יעקב, לוד ורמלה מונים כיום כ-91,200 נפש, מיועדת לקראת סוף המאה, לכ-129 אלף נפש, ולפי קיבולת תוכניות המתאר של היישובים לכ-160 אלף נפש (משרד הפנים, תשמ"ה). בחלק המרכזי של ציר הגבעות, בין חריש לראש העין, עתודות הקרקע לפיתוח הן מצומצמות למדי. אף אם באזור עירון קיימות עתודות קרקע גדולות יחסית, הרי מסיבות טופוגרפיות וגיאוגרפיות הן אינן מאפשרות רצף תכנוני.

נראה, שאין גם כל הצדקה אורבנית-כלכלית להקמת יישובים במקומות אלה וכי עדיף להשקיע בהרחבת יישובים קיימים המשוועים לחיזוק כלכלי וחברתי. מיקום האתרים אף הוא בעייתי מבחינה אקולוגית, כי קיימת סכנה של זיהום אקוויפר החוף בשל אפשרות החלחול של מי ביוב. תנאי השטח ההרריים בחלק מן האתרים אף מחייבים הוצאות פיתוח גבוהות מאוד.

הצד החיובי של התוכנית מתבטא בשאיפה להשגת פיזור אוכלוסין בשולי המדינה וגם בכך, שכביש מספר 6 יחשוף לראשונה את ההתיישבות הכפרית הערבית כלפי מרכז הארץ בתנאי שתניתן לה נגישות אל עורק תחבורה ראשי זה.

לסיכום ניתן לאמר, שלפנינו תוכנית פיתוח פוליטית במסווה של תוכנית אזורית קונסטרוקטיבית וכוללת, המנסה לחולל שינויים גיאוגרפיים בסיסיים באזור הטרורגני ופרובלמטי זה. למרות שהיא אורכית במבנה, זיקותיה נוטות דווקא לרוחב כאשר חלקיה העיקריים נמצאים בתחומי ההשפעה של מוקדים עירוניים ממערב. מרכזי העסקים הראשיים שבאגד הערים תל-אביב ונתניה יהיו תמיד בעלי כוח משיכה כלכלי וחברתי חזקים יותר מאשר כל מרכז אשר יקום בציר הגבעות, ולפיכך קשה להניח, שכביש מספר 6 אשר יישא עמו גם מגבלות רבות של נגישות רוחבית, יוסיף הרבה להתגבשותו של האזור.

ועוד: אם נשווה בין קטעי הרוחב של הציר נמצא, שאין הם זהים במידת האטרקטיביות שלהם. בעוד שהקטע שבין מודיעין לראש העין יוכל להימצא במקרה הטוב בטבעת החיצונית והרחוקה של אגד הערים תל-אביב, אין לקטע שבין ראש העין לשער אפרים כל סיכוי, בעתיד הקרוב, להימצא בטבעת פיתוח מטרופוליטנית כלשהי מול כפר סבא או נתניה.

מן הקטע הצפוני יותר, שבין שער אפרים לעירון, מונעים רכס אמיר והר הכרמל כל זיקה פיסית ישירה לחיפה. על כל אלה ניתן להוסיף, שהפיתוח בישראל לא הצליח עד כה להעביר את משקלו ממישור החוף מזרחה, ובכל קו רוחב מצפון הארץ לדרומה נמצא, שקו החוף ומישור החוף המרכזי מפותחים יותר מאשר מזרחה של המישור וציר הגבעות. מתן משקל של פיתוח מזרחה הינו בבחינת "שחייה נגד הזרם" וספק אם ציר הגבעות, על אף הכוונת החיוביות שבו, יהיה יוצא-דופן במובן זה.

## מקורות

אלגזי יי (1992), "הגטו המשולש", הארץ, מאי.

אפרת א' (1990), "לשם-מה עיר חדשה - מודיעין?!" גיאוגרפיה, בטאון האגודה הגאוגרפית הישראלית, 3, עמ' 4-5.

גלינקא ד' (1991), "תכנית שבעת הכוכבים", אוניברסיטת תל-אביב, החוג לגיאוגרפיה, 12 עמ', (כתב-יד).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991), "יישובים ואוכלוסייה ליום 31.12.1990", ירושלים.

משרד הפנים (תשמ"ה), "תכנית מיתאר ארצית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסייה" ת/מ/א/1/6 - תוכנית ביניים ל-5.4 מליון תושבים, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון, ירושלים